IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Infrastruktury (nr 261)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 210)**

z dnia 9 marca 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 261)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 210)

9 marca 2023 r.

Komisje: Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Pawła Olszewskiego (KO)**, przewodniczącego Komisji Infrastruktury, zrealizowały następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce na przykładzie wybranych miast.

W posiedzeniu udział wzięli: **Piotr Uściński** sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wraz ze współpracownikami, **Małgorzata Motylow** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Przemysław Matysiak** ekspert Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Agnieszka Jasińska**, **Jolanta Osiak** i **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatów komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie. Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów. Witam zaproszonych gości. Stwierdzam kworum.

Zgodnie z przedstawionym porządkiem dziennym przedmiotem dzisiejszego posiedzenia będzie rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce na przykładzie wybranych miast. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę, przystępujemy więc do realizacji porządku dziennego.

Proszę przedstawiciela NIK-u o zabranie głosu.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Małgorzata Motylow:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Kontrolę tę podjęliśmy w celu dokonania oceny planowania przestrzennego w gminach oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujący system planowania przestrzennego zapewnia możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

Kontrolą objęliśmy 17 urzędów gmin. Wyniki kontroli wykazały, że dokument pod nazwą „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego" przestał pełnić funkcję narzędzia kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy, a podstawową rolę w tym procesie zajmują w tej chwili decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W wyniku kontroli sformułowaliśmy pięć wniosków pokontrolnych, dotyczących zmiany systemu planowania przestrzennego oraz prawidłowego korzystania z istniejących instrumentów gospodarowania przestrzenią. Wnioski te skierowaliśmy do ministra rozwoju i technologii, a także do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, o szczegółową prezentację wyników kontroli poproszę dyrektora Departamentu Infrastruktury, pana Marka Maja.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Marek Maj:

Szanowny panie przewodniczący, panie posłanki, panowie posłowie, według stanu na koniec 2021 r. powierzchnia gmin objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosiła zaledwie 32% i wielkość ta nie ulegała znaczącej zmianie już od kilku lat. Brak planów miejscowych stwarza ryzyko niewłaściwego lokalizowania inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach przestrzennych. Wynika to z faktu, że w przypadku braku tego planu realizacja inwestycji następuje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, która nie musi uwzględniać założeń polityki przestrzennej gminy określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania.

Badaniami kontrolnymi objęliśmy cztery zagadnienia, w tym sposób uwzględniania przez gminy w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, a także korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych, tj. opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej, pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni.

Kontrola została przeprowadzona w 17 urzędach gmin z ośmiu województw. Polityka przestrzenna skontrolowanych gmin realizowana była na podstawie nieaktualnych lub częściowo nieaktualnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wystąpiły przypadki realizacji polityki przestrzennej gmin na podstawie studium sporządzonego w 2000 r. i w 2002 r., tj. sporządzonych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Przy tym, jeżeli już dokonywane były aktualizacje studium, najczęściej miały one charakter fragmentaryczny, tj. dotyczyły niewielkich obszarów gminy, i to pomimo że zmiany uwarunkowań przestrzennych zachodzące na terenie skontrolowanych gmin i w ich otoczeniu wskazywały na konieczność dokonania zmiany całego dokumentu.

Spośród 17 skontrolowanych gmin w pięciu brakowało nawet bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a w dwóch bilans został sporządzony nierzetelnie. Bilans taki jest niezbędny do określenia potrzeb i możliwości rozwoju gminy, a przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym wymagają uwzględnienia w studium uwarunkowań wynikających z tych zdefiniowanych potrzeb. Tym samym gminy te nie realizowały przepisów zawartych w art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tylko niecałe 30% skontrolowanych gmin osiągnęło wskaźnik pokrycia powierzchni miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynoszący od 90 do 100%, jednakże ten wysoki wskaźnik wynikał najczęściej z objęcia ich powierzchni planami ogólnymi sporządzonymi na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r. Tym samym plany te nie gwarantują aktualności. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego miały ograniczony wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej skontrolowanych gmin m.in. ze względu na długotrwały proces ich sporządzania, wynoszący nawet ponad cztery lata. Uchwalone po tak długim czasie plany miejscowe mogą nie uwzględniać wszystkich zmian, które nastąpiły w tym okresie w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a tym samym plany te mogą ulec dezaktualizacji jeszcze przed ich uchwaleniem.

Wyniki kontroli wskazują na znaczne rozdrobnienie planów miejscowych w gminach. Średnia powierzchnia planów miejscowych uchwalonych bądź zmienionych na terenach skontrolowanych gmin kształtowała się na poziomie od 1 do 30 hektarów, a zatem ich zasięg w przypadku najmniejszych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie był większy niż zasięg oddziaływania decyzji o warunkach zabudowy.

Dostępny zasób terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe rokrocznie powiększa się wskutek dokonywanych tzw. odrolnień. Na koniec 2021 r. w skali całego kraju w planach miejscowych przewidziano przeznaczenie 405 tys. hektarów gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. To więcej niż wynosi powierzchnia wszystkich terenów mieszkaniowych w Polsce.

W okresie od 2019 r. do pierwszego kwartału 2022 r. skontrolowane gminy wydały łącznie 1664 decyzje o warunkach zabudowy dla nowych inwestycji mieszkaniowych. Ponad 36% tych decyzji dotyczyło terenów innych niż przeznaczone w studium pod nową zabudowę mieszkaniową. W gminach, w których wskaźnik objęcia powierzchni tych gmin obowiązującymi planami miejscowymi wynosił jedynie od 10 do 30%, gospodarowanie przestrzenią prowadzone było w praktyce na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

Najwięcej decyzji o warunkach zabudowy nowych inwestycji mieszkaniowych w gminach objętych naszą kontrolą było wydanych w Piotrkowie Trybunalskim i Swarzędzu. Było to odpowiednio 403 i 296 decyzji, z tego odpowiednio 224, tj. ponad 50%, i 99, tj. 33% decyzji, dotyczyło terenów innych niż tereny, które w studium określono jako przeznaczone pod nową zabudowę mieszkaniową.

Skontrolowane gminy w niewystarczający sposób korzystały z możliwości naliczania opłat planistycznych oraz adiacenckich. W okresie objętym kontrolą dochody z tytułu opłaty planistycznej w grupie skontrolowanych gmin prognozowane były łącznie w wysokości 687 mln zł, a zrealizowane zostały na poziomie 1,8 mln zł, tj. na poziomie 0,3% dochodów prognozowanych z tego tytułu.

Uzyskiwanie niskich dochodów z opłaty planistycznej wynikało z nierealizowania ustawowych obowiązków związanych z naliczaniem opłaty planistycznej, w skrajnych przypadkach sięgających ponad 12 lat, z nieokreślenia w uchwalonych planach miejscowych wysokości stawek opłaty planistycznej lub z nieuzasadnionego ustalania ich wysokości na bardzo niskich poziomach, wynoszących zaledwie od 3 do 5%. Kolejne przyczyny uzyskiwania niskich dochodów to przewlekłość postępowań związanych z wydawaniem decyzji naliczających opłatę planistyczną, a także nieskuteczna windykacja kwot należnych gminie z tytułu opłaty planistycznej.

Pomimo realizacji przez kontrolowane gminy wielu inwestycji infrastrukturalnych o znacznej wartości, nie naliczały one opłat adiacenckich. Sytuacja taka wystąpiła w prawie 30% skontrolowanych gmin, w których nie naliczono żadnej opłaty adiacenckiej, pomimo że na ich terenie zrealizowano 151 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę ponad 430 mln zł oraz przeprowadzono łącznie 989 podziałów nieruchomości. Wynikało to m.in. z nieokreślenia wysokości stawki tej opłaty. Dochody uzyskane z tytułu naliczonych opłat adiacenckich w 17 skontrolowanych gminach wyniosły łącznie 6092 tys. zł, co stanowiło jedynie 0,6% wydatków tych gmin na budowę infrastruktury technicznej.

Założenia lokalnej polityki przestrzennej gminy nie są wdrażane ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ponadto dokumenty określające politykę przestrzenną gminy są często nieaktualne i niekompletne, co znacznie ogranicza ich rolę w systemie planowania przestrzenią. Niskie pokrycie powierzchni gmin obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego skutkuje tym, że decyzja o warunkach zabudowy staje się podstawowym narzędziem w procesie gospodarowania przestrzenią, co nie gwarantuje zachowania ładu i zrównoważonego rozwoju. W większości skontrolowanych gmin przyjęty model prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego nie rekompensował kosztów poniesionych na realizację postanowień zawartych w planach miejscowych. Było to konsekwencją niekorzystania przez skontrolowane gminy w wystarczającym stopniu z instrumentów dochodowych przewidzianych w ustawie o planowaniu, tj. związanych z naliczaniem renty planistycznej, a także z instrumentów dochodowych przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, tj. związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej.

Do ministra rozwoju i technologii wystąpiliśmy z wnioskiem, by w ramach prac prowadzonych nad ustawą o planowaniu, której celem jest w pierwszej kolejności zmiana systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, minister podjął działania w celu zwiększenia roli studium lub dokumentu, który go zastąpi, poprzez nadanie mu rangi aktu prawa miejscowego oraz w celu ograniczenia w czasie obowiązywania istniejących dokumentów planistycznych, opracowanych na podstawie dotychczasowych prze-

pisów, poprzez wskazanie terminu, do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami.

Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast skierowaliśmy wniosek o stworzenie na poziomie lokalnym rzeczywistych warunków do racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy i planowania jej rozwoju z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju poprzez zapewnienie spójności i aktualności gminnych dokumentów planistycznych i strategicznych w zakresie planowania przestrzennego i polityki rozwoju, poprzez sukcesywne zwiększanie powierzchni obszaru gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz poprzez skuteczne korzystanie z opłat planistycznych i adiacenckich w celu przynajmniej częściowego równoważenia wydatków ponoszonych w związku z realizacją ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz inwestycji infrastrukturalnych.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Otwieram dyskusję. Pani poseł Chmiel, pani poseł Gill-Piątek, a później pani poseł.

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

Dziękujemy bardzo, panie dyrektorze. Mam kilka pytań. Na końcu mam podstawowe pytanie do pana ministra. Kiedy będziemy mieć dalej procedowaną ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której pierwsze wstępne założenia dawno już poznaliśmy? Przypominam, że ustawa ta jest powiązana z KPO, w związku z tym do tego też musimy się odnosić.

Chciałabym ustosunkować się do wypowiedzi pana dyrektora. Mówił pan – zresztą jest to napisane w materiale, który otrzymaliśmy – że sugeruje pan, że powinno się nadać studium rangę aktu prawa miejscowego m.in. dlatego, że, jak rozumiem, tylko 32% terenu jest objęte planami. Chciałam zwrócić uwagę, że jest to mało możliwe, dlatego że do tej pory gminy robiły studium gminne w mniejszym stopniu tak, jak plan ogólny robiony był kiedyś, przed 1994 r., tylko studium było opracowywane jako strategia rozwoju gminy dotycząca tego, w którym kierunku… To ogólne kroki dotyczące tego, które tereny gmina planuje na to przeznaczyć nawet nie w ciągu najbliższych kilku, tylko kilkunastu, może nawet kilkudziesięciu lat.

W związku z tym, jeżeli plan strategiczny przetransponowalibyśmy na akt prawa miejscowego, zrobiłoby to naprawdę duży bałagan w rozwoju gminy, każdej gminy. Już nie mówię o tzw. ładzie przestrzennym, który często jest wyśmiewany, a jednak jest ważny, bo przestrzeń wychowuje nas i kształtuje. Powinniśmy o nią dbać.

Jeżeli chodzi o nieskuteczną windykację opłat planistycznych, rzeczywiście jest tak w wielu miastach adiacenckich. Zgadzam się z tym, natomiast jest pytanie o to, jakie narzędzia wprowadzić, żeby gminy chciały to wpisywać. One mają taki obowiązek, bo inaczej plan może być zaskarżony do sądu i każdy sąd to uchyli, jeżeli wcześniej nie zrobi tego wojewoda. Jeżeli natomiast gmina uzna, że nie ma wzrostu wartości nieruchomości, to jest pytanie o to, w jaki sposób to zrobić. Kontrole powinny być częstsze raczej w gminach, które patrzyłyby na procesy planowania w urzędach w danych gminach. Wydaje mi się, że tego brakuje w wielu, wielu miejscach.

Przy okazji skontrolowane i nadzorowane byłoby wydawanie wuzetek. Chyba większość, z którymi rozmawiam, jest przeciwko wuzetkom. Sytuacja jest, jaka jest. Mamy wielką nadzieję, że w projekcie ustawy, który jest teraz opracowywany przez ministerstwo, wuzetki wreszcie znikną. Wiemy, że są one zbyt łatwo ulegające różnym wpływom, w związku z tym nie zawsze są obiektywne. Dlaczego jednak przy okazji kontroli procesu planistycznego w gminach, windykacji opłat planistycznych, adiacenckich, jak również samego procesu, nieraz tak długo trwa uchwalanie planów zagospodarowania? Cztery lata to nie jest konieczność. W rok i dwa miesiące można uchwalić każdy plan zagospodarowania, jeżeli chciałoby się iść w najkrótszym terminie, który jest wyznaczony przez kolejne etapy planistyczne. W takim terminie można to uchwalić. Pytanie: Dlaczego gminy często to przedłużają? Uważam, że to brak kontroli, bo są różne powody. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Pani poseł Gill-Piątek.

Poseł Hanna Gill-Piątek (niez.):

Dzień dobry. Bardzo dziękuję za tę krótką prezentację, może zbyt krótką jak na mój głód informacji. Dołączam się do wszystkich uwag i postulatów pani posłanki Chmiel. Z tego, co wiem, bodajże wczoraj lub przedwczoraj rząd przyjął projekt nowej ustawy dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego. To już jest bodajże szóste podejście w ciągu ostatnich 15 lat. Kiedyś zapytałam pana ministra, ile osób pracowało przy opracowaniu nowego projektu z tych, które pamiętają rozwiązania postulowane np. w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z 2014 r., i okazało się, że nikt. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której znamy problemy, są one dawno zdiagnozowane, ciągle wyważa się te same drzwi.

Cykl powstawania takich projektów można określić w ten sposób, że przychodzi ktoś nowy, bo bardzo często są tutaj wymiany, jeżeli chodzi o fotel wiceministra, wyrzuca do kosza dokonania poprzednika, powołuje nowy zespół specjalistów, którzy dochodzą do tych samych wniosków, od nowa wyważa się drzwi, próbując pisać nowe rozwiązania, przedstawia się projekt, po czym okazuje się, że jesteśmy już pod koniec kadencji i na tak, jak to się mówi, kontrowersyjne rozwiązania, chociaż one są po prostu bardzo potrzebne, nie ma już przestrzeni politycznej. W tej chwili jesteśmy w tym ostatnim punkcie.

Bardzo dziękuję inspektorom NIK-u za przygotowany raport. Mam nadzieję, że tym razem uda nam się zrobić reformę planowania, jeszcze w tej kadencji, chociaż według mojej wiedzy projekt nie jest doskonały i nie radzi sobie ze wszystkimi problemami związanymi np. ze spekulacją, z różnymi kwestiami, które dotyczą polskiej przestrzeni, ale wprowadza plan ogólny, zresztą według zaleceń NIK-u. Trochę szkoda, że raport pojawia się tak późno, bo powinien pojawić się przed rozpoczęciem prac, a nie zbiec się w czasie z tym, że mamy już gotowy projekt, który został przyjęty przez Radę Ministrów.

Chciałam zapytać panów inspektorów o to, czy w ogóle uwzględnialiście w raporcie działanie specustawy mieszkaniowej, czyli lex deweloper, która została stworzona jako pewnego rodzaju łatka na niedoskonały system planowania. Mieliśmy duże obawy z nią związane, natomiast dla samorządów i inwestorów okazuje się ona szybszą drogą w realizowaniu inwestycji. Różnie to wychodzi, ale powoli widać, że rozwiązania, które są zawarte w specustawie mieszkaniowej, być może powinny być wprowadzone do nowego prawa jako przyspieszające proces planowania i proces inwestycyjny. Chciałabym więc zapytać, czy takie narzędzia były w ogóle uwzględnione i czy były badane ich skutki. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Pani poseł Paluch.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, fundamentalnie nie zgadzam się ze stwierdzeniem mojej poprzedniczki. Zupełnie nie odniosła się pani do projektu z 2016 r. i 2017 r. przygotowywanego w ministerstwie, który środowiska naukowe z zakresu zagospodarowania przestrzennego skrytykowały w czambuł. Projekt ten wylądował w koszu i do końca poprzedniej kadencji żaden się nie urodził. Trzeba było tę krytykę ograniczyć i próbować ten projekt delikatnie zmienić. Okazało się, że to podejście nie zyskało akceptacji, i mamy kolejne lata, które trzeba było poświęcić na to, żeby przygotować inne spojrzenie na tę sprawę. To jest pierwsza kwestia.

Teraz powiem o kwestii drugiej, która się przewija i potwierdza moją ocenę sytuacji w zakresie planowania przestrzennego. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako dokument bez rangi prawa miejscowego to jest, jak czterysta lat temu pisał poeta Jan Kochanowski, sobie śpiewam z muzom, czyli studium jest, bo jest, mało kto go aktualizuje, nic z niego nie wynika, a prawdziwa polityka przestrzenna jest prowadzona za pomocą wuzetek. Rozwiązanie, które miało być wentylem bezpieczeństwa, jest najbardziej powszechnie stosowanym ususem w polityce przestrzennej gmin.

Jeżeli mamy taką sytuację, że niecałe 30% skontrolowanych gmin miało wskaźnik pokrycia planami miejscowymi bliski 100% – między 80 a 100% – to znaczy, że planowanie za pomocą dokumentu mającego rangę prawa miejscowego też nie jest rozbite, niekonsekwentne. Z kolei inna wielkość, która jest podana w tym sprawozdaniu, mówi, że średnia powierzchnia planów miejscowych, uchwalanych albo zmienianych, to jest między 2 a 30 hektarów. Krótko mówiąc, zamiast wydawać wuzetkę, robi się mały plan.

Jak obserwuję to w gminach w moim okręgu wyborczym, z którymi mam kontakt, których działania obserwuję z bliska, są to małe enklawy, które są zmieniane, czyli to znowu zaprzecza samej istocie i celowi planowania przestrzennego, bo plan przestrzenny to powinien być dokument umożliwiający racjonalną gospodarkę terenami, zasobami, umożliwiający zapewnienie obsługi budowy mediów, mówiący, jakie tereny są pod mieszkaniówkę, jakie są pod działalność gospodarczą, jaka ta działalność jest, to, że tu działalność jest mniej uciążliwa, a tam działalność jest bardziej uciążliwa. Cały czas mamy do czynienia, z czym spotykam się w swojej pracy parlamentarnej, z tym, że jest to wymieszane jak groch z kapustą i np. gmina próbuje wrąbać biogazownię 100 metrów od budynków mieszkalnych – może nie gmina, ale ktoś w gminie – bo nie ma jasnych rozgraniczeń poszczególnych funkcji terenu, a taki sposób planowania zapewnia właśnie plan przestrzenny.

Krótko mówiąc, najwyższy czas wrócić do racjonalnego powiązania kwestii wszystkich ogólnych uwarunkowań, które są w studium, żeby był obowiązek wydawania wuzetki w takich miejscach, gdzie można ją wydać, a nie wszędzie, gdzie wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi przyjdzie do głowy. Jakiś generalny dokument dla gminy powinien określać, w którym miejscu można wydać wuzetkę, jasno rozgraniczać tereny o różnych funkcjach, bo to jest podstawowy problem w planowaniu.

Widać tę kwestię. Skoro w kontrolowanym okresie 17 kontrolowanych gmin wydało 1664 decyzje, to widać, że jest to środek najpowszechniej stosowany w planowaniu przestrzennym, a wszystkie studia uwarunkowań są po to, żeby działo się w szufladzie i żeby nikt nie czepiał się, że gmina nie ma studium. Ani nie są aktualizowane, ani nie są wykorzystywane w bieżącym działaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej.

Jest i ta nieszczęsna polityka sąsiedztwa, która powinna zostać jednoznacznie określona. Sposób jej stosowania powinien być zawężony, bo zgodnie z tą definicją pół kilometra od zainwestowanej działki to też jest sąsiedztwo, i osadnictwo nam się rozlewa.

Co do opłat nie będę już pastwić się nad gminami, bo najczęściej jest tak, że nikt swoich własnych wyborców nie chce niczym obciążać, jeśli nie musi. Jak ma dowolność, to po prostu… Proszę przypomnieć sobie taką sytuację. Samorządy obserwuję już od 33 lat. W 1990 r. zostałam gminną radną i pamiętam czasy obowiązywania przepisu o dobrowolnym opodatkowaniu gmin na cele gospodarki odpadami. Na palcach jednej ręki można było policzyć gminy, które skorzystały z tego rozwiązania. W 1996 r., kiedy uchwalona została ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która nałożyła konkretne obowiązki, zobowiązała ona gminy do uchwalenia przyjętego uchwałą rady planu w tym zakresie i prowadzenia tej gospodarki. Dopiero wtedy coś drgnęło.

Wszystkie dobrowolne opłaty adiacenckie czy planistyczne to będzie więc, jak pisał poeta, sobie śpiewam a muzom, bo nikt albo nieliczni będą z tego korzystali, bo nikt nie będzie obciążał własnych wyborców, jeśli nie musi. Trzeba byłoby zastanowić się nad celowością ich wprowadzania. Nie wiem. Mam ogląd na sytuację niewielkich gmin. Może w większych miastach spełnia to jakieś warunki i ten instrument prawny jest wykorzystywany, ale w małych gminach, gdzie każdy może spotkać na ulicy swojego wójta i radnego, jest to instrument kompletnie nieprzydatny i niestosowany: ani opłaty adiacenckie, ani opłaty planistyczne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Pan poseł Ardanowski.

Poseł Jan Krzysztof Ardanowski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysokie Komisje, Najwyższa Izba Kontroli opisała zjawisko, które występuje w Polsce powszechnie, nie tylko w kontrolowanych gminach. Chaos w zagospodarowaniu przestrzeni powiększa się. Deklaracje wszystkich kolejnych ekip

rządzących o tym, że to zostanie uregulowane, na razie pozostają w sferze życzeń. Chaos ten jest szczególnie widoczny na terenach wiejskich, gdzie brak jednoznacznego wskazania dla większego obszaru.

Tu całkowicie zgadzam się z panią poseł Paluch. Robienie planu miejscowego dla fragmentu wsi to jest raczej ukłon w stronę właściciela gruntu lub jakiejś wpływowej grupy, która ma możliwości lobbowania za swoimi interesami, niż jakiekolwiek rozwiązanie problemu. Pomieszane funkcje rolnicze, mieszkalne, przemysłowe, usługowe sprawiają, że konflikty są coraz bardziej dojmujące i występują coraz częściej. Bez uregulowania sprawy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tworzonych dla całych gmin bądź terenów większych niż tylko kawałek pola u konkretnego właściciela, który chce, a akurat ma znajomości w gminie, podzielić pole na działki i budować osiedle mieszkaniowe, jeżeli nie będzie rozwiązania dotyczącego planowania przestrzennego realizowanego poprzez miejscowe plany zagospodarowania, to ten chaos cały czas będzie się powiększał.

Jakiekolwiek próby pójścia na skróty, preferowania jakiegoś określonego typu wykorzystania… Teraz np. rolnicy mają być w szczególnej ochronie, ale to będzie generowało konflikty z drugiej strony, ze strony nierolników. Za chwilę powiększymy jeszcze problem konfliktów społecznych przez liberalizację ustawy o wiatrakach. Nikt się nad tym nie zastanawia, twierdzą, że te wiatraki są czymś wyjątkowo korzystnym, bo mix energetyczny to poprawił. Niczego nie poprawił. Wiatraki natomiast wygenerują następne problemy w zagospodarowaniu przestrzennym. Dość powszechną praktyką jest to, że jeżeli ktoś jest zamożny i wpływowy, to może sobie w Polsce postawić praktycznie wszystko, gdzie będzie chciał, jednocześnie budując budynek w stylu góralsko-bizantyjsko-mauretańskim czy w jakimkolwiek innym, bo przyjdzie mu to na myśl.

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

Takie jest Podhale.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Zamek w Stobnicy na środku jeziora będącego rezerwatem.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Pani poseł, teraz pan poseł Ardanowski.

Poseł Jan Krzysztof Ardanowski (PiS):

Problem zagospodarowania przestrzennego musi być rozwiązany. I tak już wiele terenów jest na tyle oszpeconych, skażonych różnymi potworkami budowlanymi, że cudów się nie uczyni, ale nie pogłębiajmy tego wszystkiego, nie idźmy jeszcze dalej w kierunku, jak mówię, generowania kolejnych konfliktów społecznych i niezadowolenia.

Jednocześnie widzimy zjawisko unikalne w skali Europy. Polska jest jedynym krajem w Europie, gdzie migracja na obszary wiejskie jest dodatnia. Owszem, uciekają ludzie z biedy, przenosi się część rolników, natomiast wielu ludzi, którzy uzyskali w miarę przyzwoity status materialny i mieszkają w miastach, to często ci, którzy kiedyś sami wynosili się ze wsi do miast, uciekając przed wiejską biedą. Miasto dawało tzw. awans społeczny, szansę realizacji swoich aspiracji. Ci ludzie wracają teraz na obszary wiejskie. Oczywiście głównie są to suburbia i tereny znajdujące się stosunkowo niedaleko od miast ze względu na układy komunikacyjne i korzystanie z dobrodziejstwa miasta, ale na wsi chce mieszkać coraz więcej ludzi. Pomieszanie tych różnych funkcji, nad czym de facto nikt nie panuje, będzie powiększało również konflikty, a przecież nie o to nam chodzi.

Wydaje mi się, że tu powinna być pewna zgoda polityczna nad mechanizmami dotyczącymi planowania przestrzennego, powstrzymania postępowania tego chaosu, bo niektórych rzeczy już się nie cofnie. Nie może być takiego okładania się cepem politycznym i udowadniania, kto czego nie zrobił. Prawdę powiedziawszy, nikt niczego nie zrobił. Może czas najwyższy, żeby zacząć coś robić, a nie tylko mówić i się atakować.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Jeszcze pani poseł Gill-Piątek i pani poseł Chmiel.

Poseł Hanna Gill-Piątek (niez.):

Chciałabym fundamentalnie zgodzić się z panią posłanką Paluch w kwestii wuzetek i z panem posłem Ardanowskim. Jeżeli mamy taką zgodność i jeżeli wszyscy widzimy problem w wuzetkozie, która w tej chwili dominuje w zarządzaniu przestrzenią w Polsce, to być może powinniśmy być odważni na tyle, żeby wreszcie wprowadzić termin trwałości wuzetki. Przypominam, że wuzetka jest w Polsce nieśmiertelna, a pozwolenie na budowę ma określony termin trwałości. Powoduje to rozliczne konsekwencje nie tylko dla gmin, które płacą horrendalne odszkodowania, dlatego że kiedyś ktoś wcześniej wydał wuzetkę, a termin ten jeszcze wydłużyliśmy. Teraz, podczas zupełnie innych warunków, gmina chce wprowadzić plan zagospodarowania i okazuje się, że musi zapłacić horrendalne odszkodowanie. To po pierwsze.

Po drugie wuzetki za moment wywalą nam energetykę wiatrową. Ponieważ nie szło to przez naszą Wysoką Komisję, nikt nie zauważył aspektu tego, że wprowadzona zmiana dotycząca energetyki wiatrowej, skrzyżowana z tym, że w tej chwili będzie zmieniana ustawa dotycząca MPZP, prawdopodobnie jest sytuacją, w której nie będzie można zmienić studium, a więc energetyka wiatrowa zostanie zablokowana na lata. O tym też powinniśmy myśleć.

Szanowni państwo, planowanie przestrzenne to jest jedna z najważniejszych rzeczy, a od 2020 r., od kiedy unieważniona została ostatnia koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju, nie mamy KPZK. Teraz mamy mnóstwo konfliktów, nie tylko lokalnych, które znacie państwo z pracy parlamentarnej, jak postawienie ferm, kurników, i właśnie z funkcji, o których mówił pan poseł Ardanowski, że wieś z jednej strony jest miejscem produkcji. Z drugiej strony od 2016 r. saldo migracji jest właśnie na korzyść wyprowadzania się z miast bardzo często do wianuszków aglomeracyjnych, ale też dalej. Osoby, które wyjechały w tym celu, by spokojnie mieszkać na wsi, przez złe prawo są teraz stawiane w ciągłym konflikcie z osobami, które chciałyby prowadzić produkcję na wsi.

Jeśli nie uporządkujemy tego dobrym prawem, te konflikty będą narastać. Ale konflikty dotyczą również inwestycji centralnych, takich jak Centralny Port Komunikacyjny. Widzimy, właśnie przez brak myślenia całościowego, przez brak koncepcji zagospodarowania na poziomie kraju, jak wiele mamy konfliktów związanych z przebiegiem tzw. szprych CPK. Naprawdę chciałam się z państwem zgodzić i życzyć nam, żebyśmy jeszcze w tej kadencji uchwalili dobre prawo w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Pani poseł Chmiel i pan minister Uściński.

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

Dziękuję bardzo. Również chciałam zgodzić się z kolegami z PiS-u, z naszymi przedmówcami. Zgadzam się co do planistycznego chaosu, jaki się robi, co również mówiłam. Chciałam się zwrócić do pani Gill-Piątek. Właśnie to, co pani powiedziała, próbowałam przekazać w stanowisku Koalicji Obywatelskiej, jeśli chodzi o elektrownie wiatrowe. Mówiliśmy tam o planach zagospodarowania. To będzie większy problem.

Chciałam również zwrócić uwagę, odnosząc się i wracając do wypowiedzi państwa z PiS-u, zgadzając się z tym, że powiedziałam, że nie wyobrażam sobie przekształcenia obecnego studium w plan ogólny, czyli w prawo miejscowe. Może państwo źle zrozumieli, bo jak najbardziej powinien być jeden duży plan, bo przy tak małym pokryciu Polski planami zagospodarowania przestrzennego nie jesteśmy w stanie w krótkim czasie doprowadzić do większego pokrycia planami z prostego, finansowego względu. Samorządy kosztuje to dużo pieniędzy.

Nie jest natomiast dobrą drogą przekształcanie studium w tzw. plan ogólny – jak sugerowali państwo z NIK-u – który funkcjonował, jak państwo wiedzą, do 1993 r. To zresztą jest wyliczone w części KPO dotyczącej planowania przestrzennego. To mniej więcej 800 mln zł na to przekształcenie, na zrobienie planu ogólnego i na planowanie przestrzenne. Strona rządowa napisała tam, że studium ma przestać być ważne w 2026 r. To jest kompletnie nierealne.

Zwracam się tutaj do pana ministra. Proszę zwrócić uwagę na to, jak trzeba to wszystko uaktualnić. Gdyby państwo ze strony rządowej również byli tego zdania, co ja, że trzeba zrobić plan ogólny, taki, jak był, i że nie może to być przekształcenie obecnego studium… Mówię raz jeszcze. We wszystkich gminach studium było robione nie jako podstawa do wydawania pozwoleń na budowę, tylko jako wyznaczenie strategii rozwoju gminy, ponieważ zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym studium musiało być tylko kompatybilne z planami zagospodarowania przestrzennego, nic więcej, czyli to była lekka dowolność. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Pan minister Uściński.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Piotr Uściński:

Szanowni państwo, panie przewodniczący, pani prezes, szanowni posłowie, cieszę się z tej dyskusji i bardzo za nią dziękuję. Cieszę się z tego, że NIK zajął się tym ważnym tematem i przygotował obszerny raport, co prawda na przykładzie wybranych gmin, ale argumenty, które się pojawiają, potwierdzają zasadność rozwiązań przyjętych w naszym ministerialnym projekcie.

Faktycznie w stanowisku do ministerstwa NIK określił dwa postulaty. Jeden to zwiększenie roli studium lub dokumentu, który go zastąpi, poprzez nadanie rangi prawa miejscowego. Nasza reforma, przygotowana przeze mnie, przewiduje właśnie to: plan ogólny, który zastąpi studium i będzie dokumentem rangi prawa miejscowego, a więc będzie obowiązywał zarówno przy przygotowywaniu planów miejscowych, jak również przy wydawaniu wuzetek.

Drugi postulat NIK-u to ograniczenie w czasie obowiązywania dokumentów planistycznych opracowanych na podstawie dotychczasowych przepisów przez wskazanie terminu, do którego muszą być zastąpione innymi albo zaktualizowane. Szanowni państwo, w tym zakresie również pojawił się termin, do którego studia mogą obowiązywać i do którego trzeba opracować plany ogólne. Wynika on z zapisów KPO. W KPO zobowiązaliśmy się do wdrożenia planów ogólnych we wszystkich gminach, w 100% gmin w Polsce, właśnie do 2026 r. W związku z tym taki jest zapis w naszej ustawie. W tym zakresie negocjujemy z Komisją Europejska zmianę KPO tak, żeby ewentualnie można było to zmienić. Od razu odpowiadam tak na jedno z ostatnich pytań.

Jeśli chodzi natomiast o ograniczenie w czasie obowiązywania wszystkich dokumentów planistycznych, a tak rozumiem postulat NIK-u, to tutaj nie wychodzimy do końca naprzeciwko temu postulatowi, dlatego że nie ograniczamy obowiązywania w czasie obowiązujących obecnie, uchwalonych już planów miejscowych. Nie chcemy popełnić błędu poprzedników sprzed wielu lat, kiedy w 2003 r. plany wygasły, a Polska nie była przygotowana i samorządy nie wprowadziły nowych planów w danym terminie do 2003 r. W związku z tym praktycznie wszystkie problemy, o których mówimy, wynikają właśnie z luki planistycznej spowodowanej wygaśnięciem planów miejscowych. Dlatego nie decydujemy się na taki krok. Zachęcamy gminy do tworzenia nowych planów miejscowych, będziemy zachęcać do aktualizowania planów, ale obowiązujące nie będą wygasały.

W zakresie pytań, które państwo zadawali… Troszeczkę notowałem sobie te pytania. W swojej pierwszej wypowiedzi pani Chmiel wyraziła nadzieję, że wuzetki znikną. Wuzetki całkowicie nie znikną. Tutaj należy się zgodzić, zresztą tak jak potem wielu z państwa zgodziło się z panią poseł Paluch, że wuzetki powinny zostać, ale powinny też zostać ograniczone do konkretnych miejsc. Tak właśnie proponujemy, żeby wuzetki mogły być wydawane, jeżeli nie ma planu, na obszarze uzupełnienia zabudowy wskazanym w planie ogólnym bądź też, w szczególnych przypadkach, tam, gdzie nie ma obszaru uzupełnienia zabudowy, a ktoś chce przebudować swój dom, który istnieje poza obszarem i potrzebuje wuzetki na przebudowę domu. Też powinien móc taką wuzetkę dostać. Nowo wydawane wuzetki w naszym projekcie będą miały ograniczony termin ważności do pięciu lat.

Szanowni państwo, jak myślę, jako Komisja dostaniecie państwo projekt do procedowania. Został przyjęty przez rząd w tym tygodniu i niebawem trafi do Sejmu, trafi również do Komisji. Możecie państwo proponować zmiany w tym projekcie. Mówię, jak

to obecnie funkcjonuje. Obecnie jest to zaproponowane. Dotychczasowe dokumenty planistyczne nie będą wygasały, natomiast jak najbardziej zachęcamy do nowych dokumentów planistycznych. Termin ważności nowych wuzetek będzie ograniczany do pięciu lat.

Szanowni państwo, troszeczkę mówili państwo o OZE. Tu warto powiedzieć, że nasza reforma proponuje rozwiązania bardzo korzystne dla sytuowania OZE. W małym zakresie, do 1 megawata przy instalacjach posadowionych na gruntach słabych, od piątej klasy w górę – piąta, szósta itd. – nie będzie potrzeby miejscowego planu, natomiast w zakresie większych instalacji, powyżej 1 megawata na gruntach o lepszej klasie, będzie to możliwe na podstawie planu miejscowego, ale realizowanego w bardzo uproszczonej procedurze, czyli tak naprawdę będzie można to przygotować nawet szybciej, niż obecnie wydawane są wuzetki.

Niewątpliwie ważną zaletą planu miejscowego względem wuzetki przy takich instalacjach OZE jest to, że społeczność lokalna będzie mogła wypowiedzieć się i będzie mogła skonsultować ten proces, czego nie ma przy wuzetkach. Przy wuzetkach nie ma konsultacji społecznych, co jest wielką wadą wuzetek.

Szanowni państwo, nasza reforma, oprócz realizowanych postulatów, o których można powiedzieć, że są zbieżne z postulatami NIK-u, wprowadza inne usprawnienia zdiagnozowane przez nas jako problematyczne, czyli upraszczamy procedury planistyczne, wprowadzamy nowy rodzaj planu miejscowego: zintegrowany plan inwestycyjny – już kiedyś o tym mówiłem, chyba na posiedzeniu podkomisji – uporządkowanie kwestii decyzji o warunkach zabudowy, o czym już wspomniałem. Bardzo ważnym elementem reformy jest też daleko idąca cyfryzacja, która będzie połączona z ujednoliceniem systemu dla całej Polski. W tej chwili dokumenty planistyczne są opracowane w bardzo różny sposób, w różnych standardach. Chcemy, żeby to było bardziej – takie słowo przychodzi mi do głowy – zjadliwe, żeby to było bardziej przyjazne dla użytkowników, żeby ludzie, które przeglądają dokumenty planistyczne w rejestrze urbanistycznym, mogli w porównywalny sposób przeglądać dokumenty z każdej gminy w Polsce. Myślę, że w naszej ustawie cyfryzacja jest bardzo dobrze przygotowana.

Szanowni państwo, myślę, że nie będę opowiadał więcej, bo za chwilę, na kolejnym posiedzeniu Sejmu, pewnie będziemy się tutaj spotykać i rozmawiać o projekcie ustawy, który jest przyjęty przez rząd. Jeszcze nie ma numeru druku, ale pewnie już niedługo będzie dla państwa dostępny, chociaż na RCL-u można go poczytać w wersji, która była przed posiedzeniem rządu. Serdecznie dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Jeszcze pan poseł Mrówczyński, czy pan minister wyjaśnił już wszystko?

Poseł Aleksander Mrówczyński (PiS):

Jeszcze słowo, bardzo krótko. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowny panie ministrze, wiedząc o tym, że powstanie ustawa, z góry dziękuję, bo wszyscy na to czekamy.

Cały czas zastanawiałem się natomiast, patrząc na kwiatki w terenie: ktoś spokojnie mieszka przez wiele lat, a tu raptownie przy brzegu jeziora, przed nosem jednorodzinnego domku powstaje kilkupiętrowy budynek. Takich kwiatków jest dużo. Cały czas myślę, kto występuje przeciwko komu. To człowiek przeciwko człowiekowi. To jest to, o czym mówił pan minister Ardanowski. Lobbysta, ten, który ma większe możliwości, w danym samorządzie pewnie jakoś wykorzystuje lukę prawną. Nie chciałbym więcej o tym mówić. Myślę, że w wypowiedziach opozycji jest zgodność z nami i wszyscy na to czekamy.

Jak wiemy, w Polsce powiatowo-gminnej rodzi się mniej dzieci niż w dużych miastach. Znam jedną gminę na Pomorzu, gdzie dzietność to ponad 2,5, bo znacznie wcześniej, ileś lat temu wójt tej gminy ustanowił miejscowy plan zagospodarowania. Młodzi do tej, wcale niedużej, gminy wracają, budują. Rodzą się dzieci. Proszę popatrzeć. Można? Można. Panie ministrze, czekamy i dziękujemy za tyle. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Nie było więcej zgłoszeń. Jeszcze pani poseł?

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

Przepraszam bardzo, panie przewodniczący. Panie ministrze, to tylko jedna uwaga. Cieszę się, że pan również zauważa duży problem, jeśli chodzi o elektrownie wiatrowe i plany zagospodarowania przestrzennego. Podnosiłam to na Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych, jak również w naszym wystąpieniu. Mam prośbę na przyszłość. Jeżeli są procedowane takie tematy, temat elektrowni wiatrowych powinien trafić bardziej do tej Komisji niż do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych, ponieważ oczywiście dotyczy to energii odnawialnej, jak najbardziej, natomiast ma kolosalny wpływ na planowanie przestrzenne. Nie wiem, czy zna pan zapisy o tym, że gminy, nawet gminy sąsiednie, muszą uchwalać obligatoryjny plan zagospodarowania przestrzennego dopuszczający elektrownię wiatrową w sąsiedniej gminie. To jest naprawdę bardzo duży wpływ. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję. Pani poseł, gwoli informacji, akurat pan minister nie jest najlepszym adresatem tego apelu.

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

A kto jest?

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Już pani poseł wytłumaczę. W istocie projekt o wiatrakach został skierowany do innych komisji. Wraz z sekretariatem napisaliśmy pismo o tym, że wielokrotnie zajmowaliśmy się tym projektem i nadal powinniśmy się nim zajmować, ale decyzja pani marszałek była niestety taka, jaka była, i ten projekt do nas nie trafił. Niestety uwagi te powinny więc być skierowane do pani marszałek.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny.